ANÁLISIS LABORAL DE LA SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 31131

José María Pacori Cari

Maestro en Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de San Agustín en el Perú

Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo

Socio de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

TEMAS CENTRALES DE ANÁLISIS DE LA STC

- i. La competencia constitucional del Poder Ejecutivo para dirigir el sistema administrativo de gestión de los recursos humanos en el sector público;
- ii. La carrera administrativa como bien jurídico constitucional basado en la meritocracia y el derecho de acceso a la función o servicio públicos;
- iii. La administración de la hacienda pública como competencia constitucional del Poder Ejecutivo y la prohibición de iniciativa de gasto público que alcanza al Congreso de la República; y
- iv. El principio de equilibrio y estabilidad presupuestaria.

COMPETENCIA CONSTITUCIONAL DEL PE PARA DIRIGIR EL SISTEMA ADMINISTRATIVO DE GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS EN EL SP

- Fundamentos 16 “A partir de lo expuesto, se puede concluir que la cuestionada Ley 31131 no solo refuerza el tratamiento desarticulado y sin la debida planificación que todavía subsiste en la gestión de recursos humanos en el Estado, sino que, además, al no tener el respaldo del Poder Ejecutivo, quien es el poder estatal titular de la competencia constitucional para diseñar y dirigir la política laboral pública (artículo 118, inciso 3, de la Constitución), deviene en inconstitucional”.
- Es atribución del Congreso dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes (Art. 102 inc. 2 Const.)
- Corresponde al Presidente de la República cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales (Art. 118 inc. 1 Const.)

CARRERA ADMINISTRATIVA COMO BIEN JURÍDICO CONSTITUCIONAL BASADO EN LA MERITOCRACIA

- Fundamento 47 “En consecuencia, la Ley 31131 contraviene la naturaleza del servicio civil meritocrático, el mismo que constituye uno de los pilares centrales de la política de modernización de la gestión pública, por lo que es inconstitucional”.
- Fundamento 34 “En consecuencia, la Ley 31131 contraviene la naturaleza del servicio civil meritocrático, el mismo que constituye uno de los pilares centrales de la política de modernización de la gestión pública, por lo que es inconstitucional”.
- Carrera Administrativa es el conjunto de principios, normas y procesos que regulan el ingreso, los derechos y los deberes que corresponden a los servidores públicos que, con carácter estable prestan servicios de naturaleza permanente en la Administración Pública (Art. 1 D. Leg. 276).
- La Carrera Administrativa sólo lo realizan los servidores del Decreto Legislativo 276, no los servidores públicos del Decreto Legislativo 728. Existe una omisión en la Sentencia.

ADMINISTRACIÓN DE LA HACIENDA COMO COMPETENCIA DEL PE - PROHIBICIÓN DE INICIATIVA DE GASTO PÚBLICO AL CONGRESO

- Fundamento 58 “Concordante con dicho marco, la Constitución dispone, en su artículo 79, que el Congreso de la República no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos (salvo en lo que se refiere a su presupuesto), por cuanto una iniciativa de tal naturaleza supondría una intromisión en el manejo de la hacienda pública y, además, afectaría el principio de equilibrio fiscal”.
- “Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto” (Art. 79 Const.).

PRINCIPIO DE EQUILIBRIO Y ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.

Única Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley 31131

¿Interpretación?

DECISIÓN CONTENIDA EN LA STC

- Estando a la votación descrita, y teniendo en cuenta los votos de los magistrados Ledesma, Ferrero, Miranda, Sardón y Espinosa-Saldaña, corresponde declarar **FUNDADA en parte** la demanda; en consecuencia, inconstitucionales los artículos 1, 2, 3, 4 (segundo párrafo) y 5, así como la primera y segunda disposiciones complementarias finales de la Ley 31131. Asimismo, al no haberse alcanzado cinco votos conformes para declarar la inconstitucionalidad de los demás extremos de la Ley 31131, se deja constancia de que corresponde declarar **INFUNDADA** la demanda en lo demás que contiene, conforme a lo previsto en el artículo 5, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

VOTOS MAGISTRADOS LEDESMA, FERRERO Y ESPINOSA-SALDAÑA

- Los magistrados Ledesma (con fundamento de voto), Ferrero (ponente) y Espinosa-Saldaña Barrera (con fundamento de voto) votaron por declarar 1) fundada en parte la demanda; en consecuencia, inconstitucionales los artículos 1 a 5 y las Disposiciones Complementarias Finales de la Ley 31131; y 2) declarar infundada la demanda respecto a la Única Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley 31131, siempre que el artículo 5 y el artículo 10, literal f), del Decreto Legislativo 1057, se interpreten conforme a lo indicado en el fundamento 116 de la sentencia.

FUNDAMENTO 116 STC 979/2021(I)

- Este Tribunal considera que es posible interpretar conforme a la Constitución las modificaciones hechas por la ley impugnada a los artículos 5 y 10, literal f), del Decreto Legislativo 1057. Así, dichas modificaciones no serán inconstitucionales si se las interpreta de la siguiente manera:
- (i) Son aplicables a los CAS que se suscriban a partir de la entrada en vigencia de la Ley 31131, esto es, desde el 10 de marzo de 2021.
- (ii) Corresponde a la entidad estatal contratante determinar las labores de carácter permanente y las de necesidad transitoria o de suplencia. Sólo podrán ser consideradas labores permanentes las relacionadas con la actividad principal de la entidad pública contratante.

FUNDAMENTO 116 STC 979/2021(II)

- (iii) Para que un CAS sea de plazo indeterminado, es necesario que el trabajador haya superado un concurso público para una plaza con carácter permanente.
- (iv) La reposición a que se refiere el literal f) del artículo 10 del Decreto Legislativo 1057, puede darse únicamente al régimen CAS, no a otro régimen laboral existente en el Estado.

FUNDAMENTO 116 STC 979/2021(III)

- (v) Para la reposición de un trabajador en un CAS de tiempo indeterminado, el juez previamente deberá comprobar:
  - a) Que el trabajador CAS ingresó por concurso público para una plaza con carácter permanente.
  - b) Que las labores que realiza corresponden a la actividad principal de la entidad y son de carácter permanente.
- (vi) La reposición de un trabajador del régimen CAS con labores de necesidad transitoria o de suplencia, sólo podrá ordenarse dentro del plazo del correspondiente contrato.

¿EL PROCESO DE SELECCIÓN CAS ES UN CONCURSO PÚBLICO?

- Fundamento 41 Sentencia 979/2021 “En lo que respecta a la exigencia del concurso público que hace la ley impugnada, debe advertirse que en los procesos de selección a los que postula el personal CAS existe un estándar de evaluación que puede ser más bajo, por cuanto no necesariamente se configuran las exigencias propias de un concurso público de méritos, donde, además de evaluar el perfil curricular del postulante, se evalúan sus conocimientos técnicos a través de un examen”.

VOTO SINGULAR MAGISTRADO MIRANDA

- El magistrado Miranda emitió un voto singular declarando fundada en parte la demanda y, en consecuencia, inconstitucionales los artículos 1,2, 3, 4 (segundo párrafo), 5, primera y segunda disposiciones complementarias finales de la Ley 31131; e infundada en lo relativo al artículo 4 (primer y tercer párrafos) y la Única Disposición Complementaria modificatoria de la Ley 31131

APLICACIÓN TEMPORAL DE LA STC INCONSTITUCIONALIDAD

- La sentencia del Tribunal que declara la inconstitucionalidad de una norma se publica en el diario oficial. Al día siguiente de la publicación, dicha norma queda sin efecto (Art. 204 Const.).
- La sentencia del Tribunal que declara la inconstitucionalidad no tiene efecto retroactivo la sentencia del Tribunal que declara inconstitucional, en todo o en parte, una norma legal (Art. 204 Const.).

IMPUGNACIÓN DE LAS SENTENCIAS DEL TC

Jurisdicción Internacional

¿INIMPUGNABILIDAD DE LAS STC?

- Contra las sentencias del Tribunal Constitucional no cabe impugnación alguna. Lo anterior no afecta el derecho a recurrir a los tribunales u organismos internacionales constituidos según tratados de los que el Perú es parte (Art. 121 CPConst.).
- Agotada la jurisdicción interna, quien se considere lesionado en los derechos que la Constitución reconoce puede recurrir a los tribunales u organismos internacionales constituidos según tratados o convenios de los que el Perú es parte (Art. 205 Const.).

ORGANISMOS INTERNACIONALES

- Los organismos internacionales a los que puede recurrir cualquier persona que se considere lesionada en los derechos reconocidos por la Constitución, o los tratados sobre derechos humanos ratificados por el Estado peruano, son: el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos y aquellos otros que se constituyan en el futuro y que sean aprobados por tratados que obliguen al Perú (Art. 122 CPConst.)

PLAZO PARA RECURRIR A LA CIDH

Pleno Sentencia 979/2021

Expediente 00013-2021-PI/TC

(emitida 30 noviembre de 2021)

Sentencia 979/2021

(publicada en la Web del TC el 14 diciembre de 2021)

Art. 46 b) Pacto de San José de Costa Rica

Para que una petición sea admitida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se requerirá que sea presentada dentro del plazo de seis meses a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva

Vencimiento del plazo para recurrir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 14 junio 2022

TERCEROS LEGITIMADOS

- Federación Nacional de Trabajadores del Poder Judicial del Perú (FNTPJ).
- Sindicato Nacional de Enfermeras del Seguro Social de Salud (SINESSS).
- Confederación Sindical Unión Nacional de Sindicatos del Sector Estatal (UNASSE).
- Sindicato de Trabajadores del Distrito Judicial de Lambayeque.
- Sindicato Unitario Nacional de Nutricionistas de EsSalud (SUNESS).
- Central Unitaria de Trabajadores del Perú (CUT-PERÚ).
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Sunafil (SI-Sunafil).
- Sindicato de Empleados Judiciales de Lima Metropolitana (SIDEJULM).
- Federación Centro Unión de Trabajadores del Seguro Social de Salud – EsSalud del Perú (FED-CUT).
- Sindicato Nacional Médico del Seguro Social del Perú (SINAMSSOP).
- Sindicato Nacional del Seguro Social CAS a 728 (SINASSC728).
- Federación de Trabajadores del Poder Judicial del Perú (FETRAPOJ).
- Confederación de Trabajadores del Sector Justicia del Perú (COTSEJU-PERÚ)